

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pada masa Orde Baru dikenal dengan karakteristik sentralisasi dimana pemerintah pusat sangat mendominasi serta pembangunan hanya di fokuskan di ibu kota. Sampai pada akhirnya seluruh mahasiswa dari nusantara berkumpul membentuk Gerakan Reformasi sehingga runtuhnya rezim Orde Baru di tahun 1998.

Pasca runtuhnya Orde Baru memberi dampak terbukanya ruang demokrasi. Hal itu juga berdampak luas terhadap politik dan pemerintahan Republik Indonesia. Semangat Reformasi tahun 1998 membawa misi demokratis di berbagai sektor, termasuk pada sistem pemerintahan daerah. Jika sebelum reformasi pemerintah daerah hanya menjadi perpanjangan tangan dari pusat, namun pada saat era Reformasi menginginkan adanya kebebasan terhadap daerah untuk berdikari tanpa ada campur tangan oleh pusat. Kepala daerah saat ini tidak lagi memiliki fungsi ganda sebagai alat Pemerintah Pusat melainkan hanya sebagai perangkat pemerintah daerah.<sup>1</sup>

Otonomi daerah diasumsikan pada perubahan yang lebih baik khususnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yang berpeluang untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Secara tdak langsung dapat dikatakan otonomi daerah merupakan bagian reformasi pemerintahan dan bagian yang tak

---

<sup>1</sup> Muluk Khairul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*. Surabaya: ITS Press.

terpisahkan dari upaya demokrasi. Dengan kata lain tak ada reformasi tanpa ada otonomi daerah dan tak ada demokrasi tanpa otonomi daerah.<sup>2</sup>

Dalam mewujudkan misi reformasi yaitu mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagai upaya terciptanya poros jalannya pemerintahan yang mempercepat peningkatan kesra, pemberdayaan masyarakat, pelayanan publik dan peningkatan daya saing serta mengoptimalkan kinerja pemerintah dalam pencapaian tujuan otonomi daerah.<sup>3</sup> Pemerintah terus melakukan berbagai perbaikan serta revisi terhadap UU yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Ada berbagai UU yang terkait dengan pemerintah daerah. Namun pasca Orde Baru yang digunakan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap ideal, namun UU tersebut masih mengalami revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah. Terakhir, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah serta produk hukum terhadap pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah hasil revisi dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang digunakan saat ini.

Isu yang terkait dengan otonomi daerah yang tak kalah penting dengan isu lain adalah isu tentang pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) atau dikenal dengan pemekaran daerah. Tahun 1945-1950 merupakan masa awal kemerdekaan dan terjadi pembentukan daerah di Indonesia gelombang pertama. Dalam kurun lima tahun sejak tahun 1999 saja, Indonesia telah menambah tujuh provinsi baru namun pertambahan jumlah provinsi yang terjadi pasca tahun 1999 ternyata kalah sangat jauh dari kecepatan pertambahan

---

<sup>2</sup> Said Mas'ud. 2008, *Arah Baru Otonomi Daerah*. Malang: UMM Press Hlm : 2

<sup>3</sup> Presentasi Kementerian Dalam Negeri RI. *Penataan Daerah Otonom Baru di Indonesia*. Pada Rapat Dengar Pendapat Bersama Komisi II DPR RI. Diakases pada tanggal 7 Februari 2017

jumlah daerah kabupaten dan kota.<sup>4</sup> Berdasarkan data Permendagri tahun 2015 jumlah daerah otonom setelah desentralisasi sebanyak 34 provinsi, 415 kabupaten, 93 kota, 7.094 kecamatan, 8.412 kelurahan, dan 74.093 desa. Tercatat Pada tahun 1999-2014 pembentukan Daerah Otonomi Baru sebanyak 7 provinsi, 115 kabupaten, dan 26 kota dengan jumlah sebanyak 148 Daerah Otonom Baru.<sup>5</sup> Jumlah pembentukan DOB tersebut menjelaskan bahwa pemekaran daerah di Indonesia sangat melesat terjadi, hal ini bisa jadi sebagai bentuk *euforia* dari reformasi yaitu mewujudkan otonomi daerah.

Adapun menurut Tri Ratnawati pemekaran wilayah dalam pandangan positif adalah instrument penting dalam memberdayakan daerah, memperpendek rentang kendali, dan merebut dana perimbangan dari pusat.<sup>6</sup> Pemekaran wilayah menunjukkan adanya suatu proses reformasi birokrasi yang diwujudkan dengan adanya perubahan pola pemerintahan. Perubahan tersebut terjadi dalam bentuk pemerintahan yang awalnya bersifat sentralistik, menjadi diserahkan kepada pemerintah daerah masing-masing untuk mengatur urusan pemerintahan daerah yang disebut desentralisasi.<sup>7</sup>

Suatu daerah dapat dimekarkan jika daerah tersebut telah memenuhi persyaratan administratif sebagaimana yang sudah dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah. Setiap usulan pemekaran daerah

---

<sup>4</sup> Makagansa R. H. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Sleman: FusPad. Hlm 25-35

<sup>5</sup> Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2014. *Jumlah DOB 1999 s.d 2014*.  
<http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/2014-10-27-09-17-43>. Diakses pada tanggal 7 februari 2017

<sup>6</sup> Ratnawati dalam Hijri, Yana S.2016. *Politik Pemekaran Di Indonesia*. Malang: UMM Press. Hlm. 40

<sup>7</sup> Fatmawati. 201. *Faktor-Faktor Keberhasilan Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota Di Indonesia*. Jurnal. Hlm 14, Diakses 28 Februari 2017

harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan, didukung oleh kemampuan sumber daya manusia dan sumberdaya alam, serta melalui proses visitasi dan legislasi. Tahapan proses pemekaran dianggap sangat ketat. Banyak usulan pemekaran provinsi, kota, dan kabupaten mengalami hambatan dan belum disetujui oleh pemerintah pusat.

Pemekaran daerah di era otonomi daerah menurut Undang-Undang 23 tahun 2014 diharapkan (1) mampu meningkatkan kualitas dan pemerataan pelayanan kepada masyarakat (2) mampu meningkatkan percepatan pembangunan ekonomi, terutama pada daerah-daerah pinggiran (3) memfasilitasi pertumbuhan kehidupan demokrasi di daerah (4) meningkatkan keamanan dan ketertiban di daerah (5) kontribusi bagi persatuan dan kebangsaan.<sup>8</sup>

Namun disisi lain, pemekaran daerah juga membawa persoalan baru yang justru dapat menghambat pembangunan dan distribusi sumber daya daerah. Beberapa contoh permasalahan yang muncul dari pemekaran daerah diantaranya yaitu, (1) konflik dengan kekerasan, (2) menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk, (3) perebutan wilayah dan masalah ibukota pemekaran, dan (4) perebutan asset.<sup>9</sup> Selain itu konflik lain yang terjadi adalah konflik keruangan yaitu penetapan garis batas antar dua daerah otonom. Potensi konflik keruangan akibat garis batas wilayah yang belum jelas antar daerah otonom di Indonesia relatif tinggi. Seperti konflik perebutan pulau Berhala antara propinsi Riau Kepulauan dan propinsi Jambi, perebutan salah

---

<sup>8</sup> Herwati Nunik Retno. *Pemekaran Daerah Di Indonesia*. Jurnal. Hlm 7 Diakses 28 Februari 2017

<sup>9</sup> Pamungkas dalam Ratnawati Tri. 2010. *Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?*. Jurnal Ilmu Politik. Edisi 21.

satu pulau di kepulauan Seribu antara propinsi DKI Jakarta dan propinsi Banten.<sup>10</sup>

Konflik pemekaran daerah tidak hanya terjadi atas faktor administrasi namun konflik yang didasarkan karena perbenturan kepentingan kelompok politik sehingga melahirkan berbagai konflik horizontal akibat adanya berbagai rivalitas politik antar elit lokal. Konflik ini terjadi pada kasus Mambi pada pemekaran Kabupaten Mamasa dan kasus Atambua di Nusa Tenggara Timur (NTT). Konflik horizontal yang terjadi dalam pemekaran daerah disebabkan oleh adanya ancaman dari masing-masing kelompok yang setuju dan tidak setuju.<sup>11</sup> Dengan adanya berbagai konflik yang terjadi tujuan pemekaran daerah yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat justru terhambat oleh konflik dari pemekaran daerah itu sendiri. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa hanya sekitar 20% daerah pemekaran yang berhasil. Sedangkan 80% lainnya kurang berhasil dan menimbulkan banyak masalah.

Selain konflik, pemekaran daerah juga memiliki kelebihan serta kekurangan. Kelebihan dari pemekaran daerah ialah (1) Pelayanan publik oleh pemerintah lebih mudah dan efisien, (2) Dapat lebih cepat meningkatkan pembangunan, (3) Daerah pemekaran lebih dapat memanfaatkan potensi alam yang dimiliki, (4) Daerah pemekaran lebih dapat mandiri mengatur wilayahnya (5) Diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun dibalik

---

<sup>10</sup> Harmantyo Djoko. 2007. *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*. Makara. Volume 11, Nomor1.

<sup>11</sup> Maldun Syamsuddin. 2015. *Analisis Implementasi Kebijakan Pemekaran daerah Di Kabupaten Mamuju Utara*. Jurnal. Hlm 3

kelebihan itu, pemekaran daerah memiliki sisi negatif yaitu (1) Jalur legislatif lebih berperan terhadap usulan pemekaran daerah, (2) Mempersempit kapasitas fiskal pemerintah pusat, (3) Dependensi terhadap APBN semakin besar, (5) *Span Of Control* (SOC) dari pemerintah semakin lemah, (6) Beban kehidupan semakin tinggi.<sup>12</sup> Banyaknya pemekaran daerah yang dinilai gagal sehingga pemerintah pusat melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah (Dirjen Otda) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menunda (moratorium) rencana pemekaran daerah otonomi baru (DOB). Saat ini Kementerian telah menerima 237 usul pemekaran daerah untuk dijadikan DOB namun dari usulan tersebut hanya beberapa daerah yang telah memenuhi persyaratan untuk dijadikan DOB. Hasil evaluasi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah menunjukkan banyak daerah hasil pemekaran yang gagal berkembang. Sehingga pemerintah melakukan moratorium, hal ini untuk mencegah kemungkinan kegagalan DOB yang baru dibentuk.<sup>13</sup>

Pemekaran daerah diusulkan selain karena dorongan atas beberapa faktor dalam rangka percepatan pembangunan sebagai bentuk kurang berhasilnya pusat melakukan pemerataan pembangunan, serta pelayanan yang terjangkau dan juga dikarenakan UU sebagai produk hukum pemekaran daerah tersebut. Pada pasal 31 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas menyebutkan jika dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah. Kemudian dilanjutkan pada Pasal 31 ayat (3) menyebutkan bahwa penataan daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri

---

<sup>12</sup>[http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/2013\\_kajian\\_pkapbn\\_Menyibak\\_Kegagalan\\_Pemekaran\\_RTH.pdf](http://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/2013_kajian_pkapbn_Menyibak_Kegagalan_Pemekaran_RTH.pdf) Diakses pada 28 Februari 2017

<sup>13</sup> <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/03/01/kenapa-perlu-moratorium-pemekaran-daerah-ini-jawabannya> Diakses pada 28 Februari 2017

atas Pembentukan Daerah dan Penyesuaian Daerah. Kemudian, dipertegas lagi pada Pasal 32 ayat (1) menyebutkan bahwa Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) adalah pemekaran Daerah. Dengan demikian, upaya daerah untuk mengusulkan pemekaran kepada pemerintah pusat adalah sah dan dilindungi oleh hukum.

Sistem politik menurut David Easton terdiri dari sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*) dan sumber-sumber (*resources*) menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang bersifat otoritatif (sah dan mengikat) bagi seluruh anggota masyarakat.<sup>14</sup> Tuntutan pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan dianggap sebagai pilihan terbaik untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan mewujudkan percepatan pembangunan di daerah tersebut. Pemekaran ini didasarkan karena besarnya sumber daya alam yang dimiliki, banyaknya pariwisata bahari, dan besarnya kontribusi PAD Berau bagian pesisir terhadap Kabupaten Berau, namun masyarakat Berau pesisir tidak merasakan pembangunan serta pelayanan yang sama dengan daerah kecamatan yang lainnya. Dengan melihat realita yang ada, maka masyarakat yang tergabung dalam Tim Percepatan Pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan dan kelompok masyarakat lainnya menuntut pemekaran Berau Pesisir Selatan sebagai kabupaten baru demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah Berau pesisir selatan.

---

<sup>14</sup> Maksudi Iriawan Beddy. 2016. *Sistem Politik Indonesia: Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 25.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka sistem politik jika disederhanakan dapat diartikan sebagai *input-process-output*. Aspirasi dan tuntutan masyarakat dan tim percepatan pemekaran Berau Pesisir Selatan merupakan *input*, kemudian melengkapi persyaratan administrasi dan sebagainya merupakan *process* untuk mempengaruhi pemerintah pusat dalam proses pembuatan kebijakan publik sebagai *output* dari suatu sistem politik.

Kabupaten Berau merupakan salah satu kabupaten yang berada di Kalimantan Timur. Kabupaten ini memiliki wilayah yang sangat luas serta memiliki kekayaan alam yang sangat banyak namun masih belum dapat dimanfaatkan dengan baik. Pada tahun 2013 terdengar kembali berita yang menarik perhatian masyarakat kabupaten Berau yaitu berita tentang pemekaran daerah Kabupaten Berau Pesisir yang sebelumnya pada tahun 2010 berita ini sempat meredup, hal ini membuat beberapa kalangan pemuda dan organisasi masyarakat mulai membahas soal ini. Tidak hanya sekilas pemekaran kabupaten, tetapi juga hingga kecamatan dan kampung.<sup>15</sup>

Pemekaran kabupaten Berau Pesisir Selatan sudah sejak 14 tahun silam yaitu pada tahun 2003 telah diwacanakan oleh masyarakat di pesisir selatan, namun sampai saat ini pemekaran kabupaten tersebut tak kunjung terlaksana padahal aspirasi pemekaran ini disambut baik oleh pemerintah Kab. Berau. Jika dilihat dari perspektif demokrasi Pemekaran Berau Pesisir Selatan merupakan bentuk aspirasi dan partisipasi masyarakat di tingkat lokal. Karena masyarakat Berau pesisir kesulitan dalam mendapatkan pelayanan karena jauhnya pusat

---

<sup>15</sup> <http://www.beraunews.com/politik-pemerintahan/pemerintahan/236-dob-bps-mulai-menggeliat-lagi> Diakses pada 7 Februari 2017



pemerintahan yang berada di Tanjung Redeb yaitu sekitar 150 kilometer. Apalagi pembagian hasil pembangunan, wilayah pesisir tertinggal dibanding dengan wilayah-wilayah lainnya. Sarana dan prasarana jalan maupun fasilitas lainnya masih minim sehingga wilayah pesisir selatan masih tertinggal.<sup>16</sup> Selain karena jarak yang sangat jauh Berau Pesisir juga memiliki obyek wisata alam yang sangat terkenal namun belum tergarap maksimal diantaranya dua air terjun di Teluk Sumbang, Labuan Cermin, Bidukbiduk. Salah satu dari air terjun diberi nama air terjun Bidadari, air terjun yang langsung jatuh ke laut. Keindahan Teluk Sulaiman juga bisa dinikmati dengan lebih maksimal lagi bila dibangun infrastruktur yang lebih memadai untuk transportasi dan akomodasi wisatawan. Begitu pula dengan air panas di Kampung Bappinang, Kecamatan Biatan.<sup>17</sup> Ditambah dengan besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk mengurus administrasi kampung yang berada di Berau Pesisir untuk pergi ke pusat kabupaten. Berdasarkan faktor-faktor diatas merupakan alasan Berau Pesisir Selatan harus dimekarkan.

Ketua DPRD Kaltim Mukmin Faisal (sekarang Wagub Kaltim) mengatakan *Pembentukan Kabupaten Berau Pesisir Selatan merupakan kebutuhan mendesak sebagai upaya memperbaiki pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan meningkatkan pembangunan di daerah. Pada gilirannya, kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat setempat diharapkan menjadi lebih baik.*<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> <https://beraunews.wordpress.com/2010/12/15/pemekaran-berau-pesisir-jangan-sekedar-wacana> Diakses pada 10 Februari 2017

<sup>17</sup> <http://www.republika.co.id/berita/gaya-hidup/travelling/14/03/04/n1wv9e-berau-kembangkan-wisata-pesisir> Diakses pada 10 Februari 2017

<sup>18</sup> <http://www.korankaltim.com/pemekaran-berau-pesisir-mandek-lagi/> Diakses pada 7 Februari 2017

Tim Percepatan Pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan telah bekerja keras demi mewujudkan Berau Pesisir Selatan. Ketua Tim Percepatan BPS Salim Yusuf menerangkan *banyak hal yang telah diperjuangkan demi mewujudkan cita-cita ini. Mulai dari kekurangan dana, yang terpaksa harus meminjam kas masjid hingga perjuangan ke pemerintah pusat. “Kita itu sampai tidur diemperan Jakarta demi bertemu pejabat yang mengurus masalah ini.”*<sup>19</sup> Sudah sangat lama pemekaran tersebut disuarakan namun berbagai masalah terus dihadapi selama proses pemekaran dilakukan.

Pemerintah Kabupaten Berau turut mendukung pemekaran Berau Pesisir Selatan tersebut dengan membentuk tim peninjau lapangan untuk pemekaran wilayah pantai. Tim peninjau lapangan bertugas untuk menguji kelayakan wilayah yang akan dimekarkan tersebut. Dalam pemekaran kabupaten Berau Pesisir Selatan tersebut akan terdiri dari 5 kecamatan yaitu kecamatan Tabalar, Batu Putih, Biatan, Talisayan dan Biduk-Biduk. Bupati Berau periode 2006-2016 Makmur HAPK MM juga mendukung pemekaran daerah tersebut dengan membuka akses jalan antar kecamatan namun pada periode Bupati Makmur HAPK MM pemekaran Berau Pesisir Selatan masih belum dapat terlaksana.

Dalam pemekaran kabupaten Berau Pesisir Selatan tersebut tidak mudah, namun harus melalui berbagai tahapan dan kajian agar tidak menimbulkan gejolak di kemudian hari. Bupati Berau periode 2006-2016 Makmur HAPK MM pun menerangkan *bukan tidak serius, tapi ada tahapan*

---

<sup>19</sup> <http://www.korankaltim.com/pembentukan-wilayah-berau-pesisir-terus-melaju/> Diakses pada 7 Februari 2017

*dan itu yang kita ikuti, tidak serta merta langsung jadi. Jangan juga dipaksa diburu-buru, nanti jadinya tidak bagus, biarlah mengalir seperti air, apalagi sampai dibilang ada muatan politis tidak serius dan macam-macam, tidak benar itu.* <sup>20</sup>Selain itu anggota DPRD Kaltim asal Dapil IV Ismail juga menegaskan bahwa, *perjuangan masih panjang, karena itu Pemprov dan DPRD Kaltim harus mengawal pembentukan Kabupaten Berau Pesisir Selatan ini hingga terbit undang-undangnya. Kasus pembentukan Kabupaten Mahulu yang masih tertunda harus menjadi pelajaran kita semua.* <sup>21</sup>

Berbagai masalah terjadi selama proses pemekaran Berau Pesisir Selatan tersebut. Terbukti dengan adanya kesalahan dalam koordinasi dan kerja sama antara Tim Percepatan Pemekaran dan Pemkab Berau untuk mengawal proses pembentukan Berau Pesisir Selatan. Hal ini disampaikan oleh Juru bicara Tim Sukses (Timses) Pemekaran BPS Abdul Waris *Kami sangat kecewa tidak ada koordinasi dan kerja sama dengan pemda mengawal proses pembentukan BPS ini. Salah satunya tidak selesainya urusan peta wilayah, sehingga berkas kita tidak lengkap.* <sup>22</sup> Tidak hanya kesalahan koordinasi antara tim percepatan pemekaran dan Pemkab Berau namun masih banyak lagi permasalahan yang terjadi selama proses pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan tersebut sehingga sampai saat ini pemekaran daerah tersebut tak kunjung terlaksana.

---

<sup>20</sup> <http://www.antarakaltim.com/berita/11322/bupati-makmur-tegaskan-serius-soal-pemekaran>  
Diakses pada 7 Februari 2017

<sup>21</sup> <http://www.korankaltim.com/pemekaran-berau-pesisir-mandek-lagi/> Diakses pada 7 Februari 2017

<sup>22</sup> <http://www.jpnn.com/news/kabupaten-berau-pesisir-selatan-bisa-batal-terbentuk> Diakses pada 7 Februari 2017

Melihat banyak permasalahan yang terjadi selama proses pemekaran daerah Kabupaten Berau Pesisir Selatan. Oleh sebab itu pemekaran kabupaten Berau Pesisir Selatan menarik untuk diamati dan dilakukan penelitian lebih jauh. Karena itu, peneliti melakukan penelitian terkait pemekaran ini dengan judul **Proses Politik Dalam Upaya Pemekaran Daerah Kabupaten Berau Pesisir Selatan**. Sehingga dalam penelitian ini nantinya dapat mengetahui sejauh mana proses pemekaran Berau Pesisir Selatan serta apa saja kendala yang dihadapi sehingga sampai saat ini pemekaran tersebut belum terwujud.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diangkat adalah Bagaimana Proses Politik Dalam Upaya Pemekaran Daerah Kabupaten Berau Pesisir Selatan ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan latar belakang tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Proses Politik Dalam Upaya Pemekaran Daerah Kabupaten Berau Pesisir Selatan

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian atau referensi dalam pengembangan kajian ilmu politik dan pemerintahan khususnya yang berkaitan pemekaran daerah.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan dan pertimbangan oleh pemangku kebijakan khususnya ketika hendak memperbaharui produk hukum yang berkaitan dengan pemerintahan daerah

khususnya terkait pemekaran daerah. Manfaat lainnya ialah untuk masyarakat sebagai informasi tentang pemekaran daerah sehingga masyarakat umum dan khususnya masyarakat Kabupaten Berau dapat mengetahui proses pemekaran daerah sehingga nantinya masyarakat nantinya dapat terlibat langsung dan mengawal serta dapat menjadi bahan dan pertimbangan bagi setiap warga negara.

## **1.5. Definisi Konsep dan Definisi Operasional**

### **1.5.1. Definisi Konsep**

Definisi konseptual merupakan penggambaran secara umum dan menyeluruh yang menyiratkan maksud dari konsep atau istilah tersebut, bersifat konstitutif (merupakan definisi yang tersepakati oleh banyak pihak dan telah dibakukan (setidaknya di kamus bahasa), formal dan mempunyai pengertian yang abstrak. Definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **Proses Politik**

Jack C. Plano, Proses politik adalah serangkaian tindakan yang menunjukkan pada kegiatan, gerakan, dan perubahan untuk memperoleh dan menggunakan pengaruh yang sah dalam suatu masyarakat.<sup>23</sup> Proses dapat dipraksiskan melalui prosedur atau tahapan dari suatu aktivitas. Dimana dalam proses politik adanya interaksi antar aktor politik dalam menetapkan suatu keputusan, hal ini mengindikasikan bahwa proses politik tidaklah abstrak melainkan dapat diamati

---

<sup>23</sup> Hijri, S Yana. 2016. *Politik Pemekaran di Indoensia*. Malang: UMM Press. Hlm 20.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa proses politik merupakan bagian dari sistem politik yang merupakan perjuangan dari setiap aktor politik dalam memperoleh dan mempengaruhi penetapan keputusan. Seperti yang dikemukakan oleh David Eston sistem politik jika disederhanakan ialah *input-process-output*. Dalam sistem politik ini terjadi proses politik antara aktor politik yaitu masyarakat dan tim percepatan pemekaran (*demands*), pemerintah daerah dan DPRD serta pemerintah pusat dan DPR RI dalam menetapkan kebijakan (*output*) yang dilakukan melalui tahapan dan prosedur.

### **Pemekaran Daerah**

Istilah pemekaran daerah lazim dipakai untuk menggambarkan fenomena kelajuan pertambahan daerah otonom baru di Indonesia.<sup>24</sup> Dengan begitu pemekaran daerah berarti penambahan daerah otonom baru atau administrasi lokal baru.

Pemekaran daerah berdasarkan Pasal 1 ayat 10 Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Jika dicermati secara lebih mendalam pemekaran daerah merupakan hasil dari pelaksanaan desentralisasi.

Desentralisasi memungkinkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat di daerah. Mendesentralisasi pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah lokal, distrik dan masyarakat lokal, bisa menjadi alat efektif untuk mencapai tujuan pokok visi pengembangan manusia yang terpelihara,

---

<sup>24</sup> Makagansa R. H. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Sleman: FusPad. Hlm 17.

meningkatkan akses pelayanan dan pekerjaan, meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidup mereka dan meningkatkan respon pemerintah.<sup>25</sup>

Dengan demikian pemekaran daerah dapat diartikan sebagai pemisahan daerah provinsi atau kabupaten/kota dimana pemerintah daerah memiliki kekuasaan untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, mempercepat pembangunan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Dari penjelasan diatas pemekaran daerah Kabupaten Berau Pesisir menjadi kabupaten sendiri dapat menjadi solusi untuk mendekatkan pelayanan, mempercepat pembangunan, meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### **1.5.2. Definisi Operasional**

Definisi Operasional adalah definisi yang didasarkan atas sifat-sifat hal yang didefinisikan dapat diamati. Secara tidak langsung definisi operasioanal itu akan menunjuk alat pengambilan data yang cocok digunakan untuk mengukur suatu variabel.

Dengan begitu definisi operasioanal merupakan penetapan indikator-indikator yang akan di analisa, sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas. Adapun definisi operasional yang digunakan adalah sebagai berikut :

---

<sup>25</sup> UNDP. 2004. *Pengangan Memahami Desentralisasi: Beberapa Pengertian tentang Desentralisasi*. Diterjemahkan oleh: Anonim. Yogyakarta: Pembaruan. Hlm 41.

## **1. Tuntutan masyarakat Berau pesisir dalam pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan.**

Pemekaran daerah merupakan sebuah tuntutan atas kebutuhan masyarakat yang belum dapat terpenuhi. Tuntutan terhadap pembentukan DOB ditujukan sebagai pemenuhan terhadap berbagai ekspektasi dan keinginan masyarakat untuk mendapatkan persamaan hak dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan publik, pengembangan demokrasi, keadilan dan pemerataan bagi masyarakat daerah.<sup>26</sup>

Tuntutan masyarakat terhadap pemekaran daerah melalui kelompok penekan (*pressure groups*) yaitu Tim Percepatan Pemekaran Daerah Kabupaten Berau Pesisir Selatan. Adapun tuntutan masyarakat Berau pesisir yaitu pembentukan Kabupaten Berau Pesisir Selatan. Tuntutan masyarakat atas pembentukan kabupaten baru dianggap solusi terbaik untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat pesisir selatan, mempercepat pembangunan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir yang selama ini belum dirasakan oleh masyarakat Berau pesisir selatan.

Tuntutan terhadap pembentukan Kab. Berau Pesisir Selatan juga berdasarkan pada kondisi riil di Kabupaten Berau yang memiliki wilayah yang luas yaitu 34.127,47 km<sup>2</sup>. Daerah Berau pesisir memiliki potensi yang dapat dikembangkan untuk mendukung peningkatan

---

<sup>26</sup> Ibid 86



penyelenggaraan pemerintahan. Dengan wilayah yang luas seperti itu akan berpengaruh kepada pelaksanaan pelayanan dan pembangunan yang belum sepenuhnya terjangkau karena orbitasi terhadap pusat sangat jauh. Dengan demikian kondisi tersebut perlu diatasi dengan memperpendek rentang kendali pemerintahan melalui pembentukan Kabupaten Berau Pesisir Selatan sehingga pelayanan publik lebih efisien, peningkatan pembangunan, peningkatan pendapatan daerah, dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

## **2. Peran Kelompok dan Tokoh Masyarakat Berau Pesisir Selatan Dalam Pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan**

Peran masyarakat atau suatu kelompok masyarakat dalam mempengaruhi keputusan pemerintah sesuai dengan tuntutan dan kebutuhannya. Dengan demikian, melalui tokoh masyarakat dan kelompok masyarakat yaitu Tim Percepatan Pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan aspirasi masyarakat Berau pesisir selatan disalurkan sehingga tokoh masyarakat dan kelompok masyarakat dituntut totalitas dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat agar dapat terwujud.

Partisipasi individu dan kelompok merupakan aspek yang sangat penting dalam suatu gerakan sosial.<sup>27</sup> Karena itu partisipasi dari kelompok masyarakat dan tokoh masyarakat memiliki peran yang sangat penting dalam setiap tahapan yang ada dalam sistem politik. Begitu pula dalam upaya pemekaran daerah Kabupaten Berau Pesisir

---

<sup>27</sup> Sukmana Oman. 2016. *Konsep dan Teori Gerakan Sosial*. Malang: Intrans Publishing. Hlm 173.

Selatan peran dari kelompok dan tokoh masyarakat penting untuk ditelusuri secara mendalam.

### **3. Peran Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses Pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan.**

Dalam sistem politik ini pemerintah sebagai pemegang kekuasaan memiliki peranan yang sangat penting yaitu untuk menetapkan keputusan atau kebijakan. Pemerintah secara politis memiliki peranan penting dalam memberikan persetujuan terhadap pemekaran daerah. Berdasarkan perkembangan dilapangan, pemerintah daerah telah membentuk tim peninjau lapangan untuk pemekaran wilayah pantai. Tim peninjau lapangan tersebut bertugas untuk menguji kelayakan wilayah yang nantinya akan dimekarkan, hal ini dilakukan untuk pemenuhan persyaratan administrasi dan lainnya dalam pembentukan DOB. Dalam pemekaran daerah peran pemerintah daerah sangat dibutuhkan dalam memenuhi persyaratan administrasi pemekaran daerah.

Persetujuan dari Kepala Daerah dan DPRD dibutuhkan dalam pembentukan daerah sebagai syarat administrasi, hal tersebut tertuang di dalam UU No.23 Tahun 2014 Pasal 37 point b tentang Pemerintah Daerah yaitu persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/wali kota Daerah induk. Karena itu fungsi DPRD dalam menyerap aspirasi dari masyarakat untuk pemekaran daerah Berau pesisir dan dukungan dari Kepala Daerah juga sangat penting. Dengan

demikian peran Kepala Daerah dan DPRD dalam proses Pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan penting untuk diketahui.

#### **4. Proses Pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan di Tingkat Pusat.**

Proses dalam upaya pemekaran Kabupaten Berau Pesisir Selatan telah memasuki tahap yang serius yaitu telah berada di tingkat pusat. Segala persyaratan yang dibutuhkan ditingkat daerah dan provinsi telah terselesaikan. Walaupun proses pemekaran ini hanya tinggal menunggu keputusan dari Presiden tetapi kita tidak mengetahui bagaimana prosesnya hingga pemekaran ini bisa sampai pada tahap tersebut.

Apakah proses pemekaran ini ditingkat pusat berjalan berlangsung dengan lancar atau mengalami kendala yang besar, hal tersebut menjadi suatu pertanyaan yang besar. Untuk itu perlu dilakukan penelitian secara mendalam guna mengetahui bagaimana proses pemekaran daerah ini ditingkat pusat. Ditambah lagi dengan adanya kebijakan dari Mendagri dan DPR RI yaitu melakukan moratorium pemekaran daerah. Apakah kebijakan tersebut menjadi penghambat pemekaran Berau Pesisir Selatan atau tidak. Sehingga proses pemekaran daerah Kabupaten Berau Pesisir Selatan di tingkat pusat penting untuk diketahui.

### **1.6. Metode Penelitian**

#### **1.6.1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah deskriptif. Penelitian deskripsi merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk

membuat penyadaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta - fakta dan sifat-sifat populasi tertentu. Melalui penelitian ini deskripsi peneliti juga bermaksud untuk memberikan gambaran terhadap fenomena sosial yang terjadi, menjelaskan berbagai hubungan/korelasi yang terbentuk, serta dapat memberikan makna atau implikasi pada suatu permasalahan yang di teliti, terutama dalam proses politik pemekaran daerah Kabupaten Berau Pesisir Selatan.<sup>28</sup>

Dengan menggunakan penelitian deskriptif, maka data mengenai keadaan yang sedang berlangsung dari subjek penelitian akan lebih kaya dan beragam. Karena pada hakikatnya penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek dengan tujuan membuat deskripsi, gambaran/ lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta atau fenomena yang diselidiki.<sup>29</sup>

#### **1.6.2. Sumber Data**

Data dibedakan berdasarkan sumbernya menjadi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang dikumpulkan dan disatukan secara langsung dari obyek yang diteliti dan untuk kepentingan studi yang bersangkutan. Sedangkan data sekunder adalah data yang dikumpulkan dan disatukan oleh studi-studi sebelumnya atau

---

<sup>28</sup> Masyhuri & M.Zainuddin.2011.*Metodologi penelitian Pendekatan Praktis dan Aplikatif*.Malang: Refika Aditama.Hlm. 34

<sup>29</sup> Convelo G. Cevilla, dkk.1993.*Pengantar Metode Penelitian*.Jakarta : Universitas Indonesia. hal 73

yang diterbitkan oleh berbagai instansi lain.<sup>30</sup> Dengan demikian, sumber data yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

a. Data primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh peneliti atau didapatkan langsung dari Subyek yang diteliti adalah Tim Percepatan Pemekaran Kab. Berau Pesisir Selatan. Sumber data primer lainnya adalah Bupati atau Pejabat Pemerintah Daerah dan DPRD. Selain itu, sumber data dalam penelitian ini adalah elit dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya seperti tokoh masyarakat, tokoh budaya, dan lain sebagainya.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui perantara. Data sekunder digunakan untuk memperkuat data primer yang telah diperoleh melalui observasi dan wawancara. Data sekunder diharapkan dapat memberikan informasi yang terkait dengan pemekaran daerah Berau Pesisir Selatan. Data sekunder diperoleh melalui dokumentasi, dengan menggunakan sumber- sumber :

- a. Perundang-undangan dan atau peraturan yang berlaku terkait dengan Pemekaran Daerah ( baik peraturan dari pemerintah pusat, peraturan daerah Kalimantan Timur, atau peraturan pemerintah daerah Kabupaten Berau).
- b. Jurnal yang terkait dengan Pemekaran Daerah
- c. Buku Bacaan, mengenai Pemekaran Daerah

---

<sup>30</sup> Suparmoko. 1999. *Metode Penelitian Praktis (Untuk Ilmu-Ilmu Sosial, Ekonomi, dan Bisnis)*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta. Hlm 67.

- d. Berita, baik cetak maupun online mengenai Pemekaran Daerah
- e. Dokumen atau arsip-arsip dari pemda Kab. Berau

### 1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data atau teknis pengumpulan data adalah dengan cara apa dan bagaimana data yang diperlukan dikumpulkan sehingga hasil akhir penelitian mampu menyajikan informasi yang valid dan reliable.<sup>31</sup> Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada kondisi yang alamiah, yang lebih mengutamakan sumber data primer dan lebih menggunakan teknik pengumpulan data observasi, wawancara yang sangat mendalam, dan dokumentasi. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah :

#### 1. Observasi

Metode observasi (pengamatan) merupakan sebuah teknik pengumpulan data yang mengharuskan peneliti turun ke lapangan mengamati hal-hal yang berkaitan dengan ruang, tempat, pelaku, kegiatan, benda-benda, waktu, peristiwa, tujuan, dan perasaan.<sup>32</sup> Dalam arti yang lebih luas observasi sebenarnya tidak hanya terbatas pada pengamatan yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan menggunakan metode ini dapat memberikan informasi kepada peneliti mengenai fakta yang terjadi pada sebuah instansi atau organisasi dalam menjalankan kinerjanya yang kemudian melakukan pencatatan mengenai fakta tersebut. Dalam

---

<sup>31</sup> Bungin, Burhan.2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasa Model Aplikasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 42

<sup>32</sup> Ghony Djunaidi M dan Almanshur Fauzan. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jogjakarta: Ar-Ruzz Media. Hlm 163.

melakukan observasi, peneliti menggunakan observasi partisipasi pasif, peneliti menempatkan diri hanya sebagai peneliti / pengamat situasi sosial, sehingga peneliti tidak melakukan intervensi terhadap obyek peneliti.

## 2. Wawancara

Teknik pengumpulan data secara wawancara yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan melakukan tanya jawab, mengajukan beberapa pertanyaan terkait permasalahan kepada narasumber, serta untuk melengkapi kebutuhan data yang tidak dapat diperoleh secara observasi. Wawancara dapat dilakukan secara terstruktur (peneliti telah mengetahui dengan pasti tentang informasi yang akan diperoleh karena kegiatan wawancara sesuai dengan instrumen pertanyaan) maupun tidak terstruktur (peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap sebagai pengumpul datanya) dan dapat dilakukan secara langsung (tatap muka) maupun secara tidak langsung (melalui media seperti telepon).<sup>33</sup> Wawancara dilakukan dengan Tim Percepatan Pemakaran Kab. Berau Pesisir Selatan, Bupati atau Pejabat Pemerintah Daerah dan DPRD, tokoh masyarakat, dan masyarakat Kab. Berau pesisir.

## 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan pelengkap dan pendukung dari penggunaan metode observasi dan wawancara, Dokumen yang di

---

<sup>33</sup> Sugiyono.2010. *Metode Penelitian Pendidikan pendekatan Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta Hal 137

gunakan dapat berupa tulisan, gambar, sketsa, foto, biografi, peraturan, dan kebijakan. Dokumen yang digunakan sebagai sumber data banyak dimanfaatkan oleh para peneliti menguji, menafsirkan dan juga dapat digunakan untuk meramalkan suatu kejadian.<sup>34</sup> Data tersebut bersumber dari data internal yang didapat dari Tim Percepatan Pemekaran Kab.Berau Pesisir Selatan, dari berita, jurnal ilmiah, penelitian sebelumnya tentang Pemekaran Daerah Kabupaten Berau Pesisir. Data yang digunakan sebagai pelengkap hasil data wawancara, dan keduanya di komparasi kan sehingga menghasilkan informasi yang jelas.

#### **1.6.4. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti guna memperoleh data yang akurat. Pada penelitian ini, penulis melakukan penelitian di Kabupaten Berau.

#### **1.6.5. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian yang nantinya akan dapat memberikan informasi dalam penelitian ini adalah merupakan orang-orang yang mempunyai pengaruh atau yang berperan terhadap persiapan pembentukan daerah otonom baru Kabupaten Berau Pesisir Selatan sebagai Kabupaten. Maka dalam penelitian ini yang menjadi subjek penelitian adalah :

1. Bupati Kabupaten Berau

---

<sup>34</sup> Ibid.Hal 239-240



2. DPRD Kabupaten Berau
3. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Kabupaten Berau
4. Anggota TP2KBPS
5. Tokoh Masyarakat Berau Pesisir
6. Masyarakat Berau Pesisir

#### **1.6.6. Analisa Data**

Analisa data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dihasilkan tema yang dapat dirumuskan menjadi hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data-data<sup>35</sup>. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik kualitatif yang terdiri dari beberapa tahap yaitu :

1. Pengumpulan Data

Data di kumpulkan melalui observasi, wawancara ( yang dilakukan kepada subjek penelitian) dan dokumentasi, untuk memperoleh data primer maupun data sekunder. Data yang dikumpulkan dalam tahap ini berfokus pada data proses pemekaran Kab. Berau Pesisir Selatan.

2. Reduksi Data

Dalam tahap ini data yang telah diperoleh (data primer maupun data sekunder) yang berupa gambar, tabel-tabel dan hasil wawancara akan diklasifikasikan, diidentifikasi, dipilih dan dipilah sedemikian rupa sehingga data akan terbagi menjadi beberapa jenis.

Hasil dari wawancara dengan subjek penelitian (data primer) akan

---

<sup>35</sup> Lexy J. Moleong.2011.*Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*.Bandung:PT Remaja Rosda karya. Hlm. 282

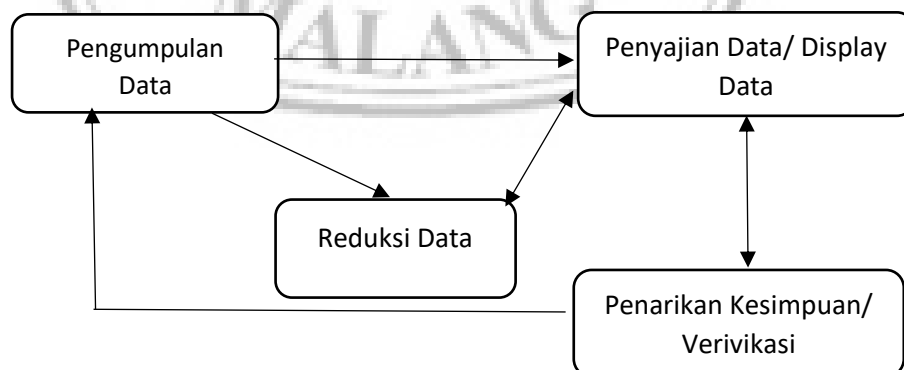
dipisahkan dengan data berupa dokumen (data sekunder) yang telah diperoleh sebelumnya.

### 3. Penyajian Data/ Display Data

Pada tahap ini peneliti akan menganalisis, menguraikan, memahami dan menggambarkan kembali data data yang telah diperoleh dengan bahasa peneliti agar lebih mudah dipahami. Pada tahap ini data-data yang telah diperoleh telah tersusun ke dalam klasifikasi/kelompok masing-masing. Kemudian dipaparkan atau dideskripsikan dan mencari korelasi atau hubungan dari kelompok-kelompok data sehingga nantinya diperoleh data baru yang merupakan hasil dari korelasi dan kompilasi dari kedua klasifikasi data sebelumnya.

### 4. Penarikan kesimpulan/Verifikasi

Pada tahap ini peneliti menyimpulkan atau membuat kesimpulan sementara dari keseluruhan data yang telah diperoleh, yaitu bagaimana proses politik pemekaran daerah Kab. Berau Pesisir Selatan serta Hambatan-hambatan yang di hadapi. Kemudian disusun secara pragmatis dalam bentuk laporan penelitian.



**Gambar 1.1** Teknik Analisis Data dari Miles dan Huberman.